



Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Wolfgang Scherf

Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen

Arbeitspapier Nr. 66 – 2003

ISSN 0179-2806

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Prof. Dr. Armin Bohnet
Volkswirtschaftslehre IV
Licher Straße 66
35394 Gießen
☎ 0641 99 22100

Prof. Dr. Wolfgang Scherf
Volkswirtschaftslehre II
Licher Straße 74
35394 Gießen
☎ 0641 99 22080

Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzzuweisungen

Zur Bestimmung von Finanzbedarf, Finanzkraft und Ausgleichsintensität¹

Inhaltsverzeichnis

1 Elemente des kommunalen Finanzausgleichs	3
2 Zur Sachgerechtigkeit der Primärverteilung	5
2.1 Implikationen der föderalen Ordnung	5
2.2 Probleme der heutigen Primärverteilung	7
3 Zur Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen	8
3.1 Aufteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen	8
3.2 Der reine Finanzkraftausgleich als Nulllinie	9
3.3 Bedarfsaspekte bei der Ermittlung der Finanzkraft	11
3.4 Die Problematik der Hauptansatzstaffel	13
3.5 Die Problematik der Ergänzungsansätze	15
3.6 Ausgleichsintensität und Ausgleichstarif	19
4 Bausteine einer Reform des Finanzausgleichs	22
Literatur	24

Abbildungen

1 Kommunalen Haushalt 2001	4
2 Finanzkraftausgleich ohne Sonderbedarfe	10
3 Berücksichtigung von Sonderbedarfen	12
4 Hauptansatzstaffeln im kommunalen Finanzausgleich	14
5 Ergänzungsansätze im kommunalen Finanzausgleich	16
6 Ausgleichstarif mit Sockelgarantie	21

¹ Erweiterte Fassung eines Vortrags gehalten auf der Fachtagung zum Thema „Maßstäbe im Kommunalfinanzausgleich“ am 27. März 2003, Schloß Waldthausen, Budenheim bei Mainz.

1 Elemente des kommunalen Finanzausgleichs

Hauptanliegen der kommunalen Finanzverfassung ist die Sicherung einer aufgaben- und in diesem Sinne *bedarfsgerechten* Finanzausstattung für unterschiedlich strukturierte Kommunen¹. Die Frage nach der *sachgerechten* Verteilung der staatlichen Finanzausweisungen betrifft auf den ersten Blick nur einen Ausschnitt aus dieser Thematik, nämlich den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne. Er regelt die Verteilung der vom Land bereitgestellten Verbund- bzw. Finanzausgleichsmasse, aus der die Zuweisungen im wesentlichen gespeist werden, auf die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Finanzausweisungen dienen zum einen der globalen Anhebung der kommunalen Finanzkraft, denn insgesamt reicht die eigene Steuerkraft nicht aus, um die Aufgaben der Gemeinden erfüllen zu können. Zum anderen sollen die Finanzausweisungen eine bessere Anpassung von Finanzkraft und Finanzbedarf bei den einzelnen Gemeinden herbeiführen². Das System der Finanzausweisungen bietet eine Reihe von Ansatzpunkten zur Berücksichtigung von Bedarfsaspekten. Es wäre freilich zu kurz gedacht, wollte man die Bedarfsfrage allein am kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne festmachen. Dies würde unterschlagen, daß die Bedarfsgerechtigkeit der kommunalen Finanzausstattung wesentlich von allen die Gemeinden betreffenden Regelungen der Finanzverfassung bestimmt wird.

Abbildung 1 illustriert den prinzipiellen Zusammenhang zwischen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen anhand des kommunalen Gesamthaushalts 2001. Die kommunalen Aufgaben schlagen sich in den Ausgaben nieder. Die Einnahmen müssen so bemessen werden, daß sie die notwendigen Ausgaben decken. Dies geschieht im Rahmen der *Primärverteilung* vor allem durch die Zuweisung geeigneter Steuern; im Bereich der *Sekundärverteilung* durch die Verteilung der Finanzausweisungen. Bei der Abstimmung von Einnahmen und Ausgaben ist das *Konnexitätsprinzip* zu beachten („Wer bestellt, bezahlt“).

Die Zuordnung der kommunalen Aufgaben und der zu ihrer Erfüllung verfügbaren originären Einnahmen determiniert bereits in erheblichem Umfang das erforderliche Volumen und die zielkonforme Struktur des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne. Eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden resultiert also nicht allein oder in erster Linie aus der Gestaltung der Finanzausweisungen. Vielmehr liegt der Schlüssel dazu in einer aufeinander abgestimmten Primärverteilung kommunaler Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Je besser diese Abstimmung gelingt, desto geringere Ausgleichsaufgaben müssen im Bereich der Sekundärverteilung über staatliche Zuweisungen an die Gemeinden gelöst werden.

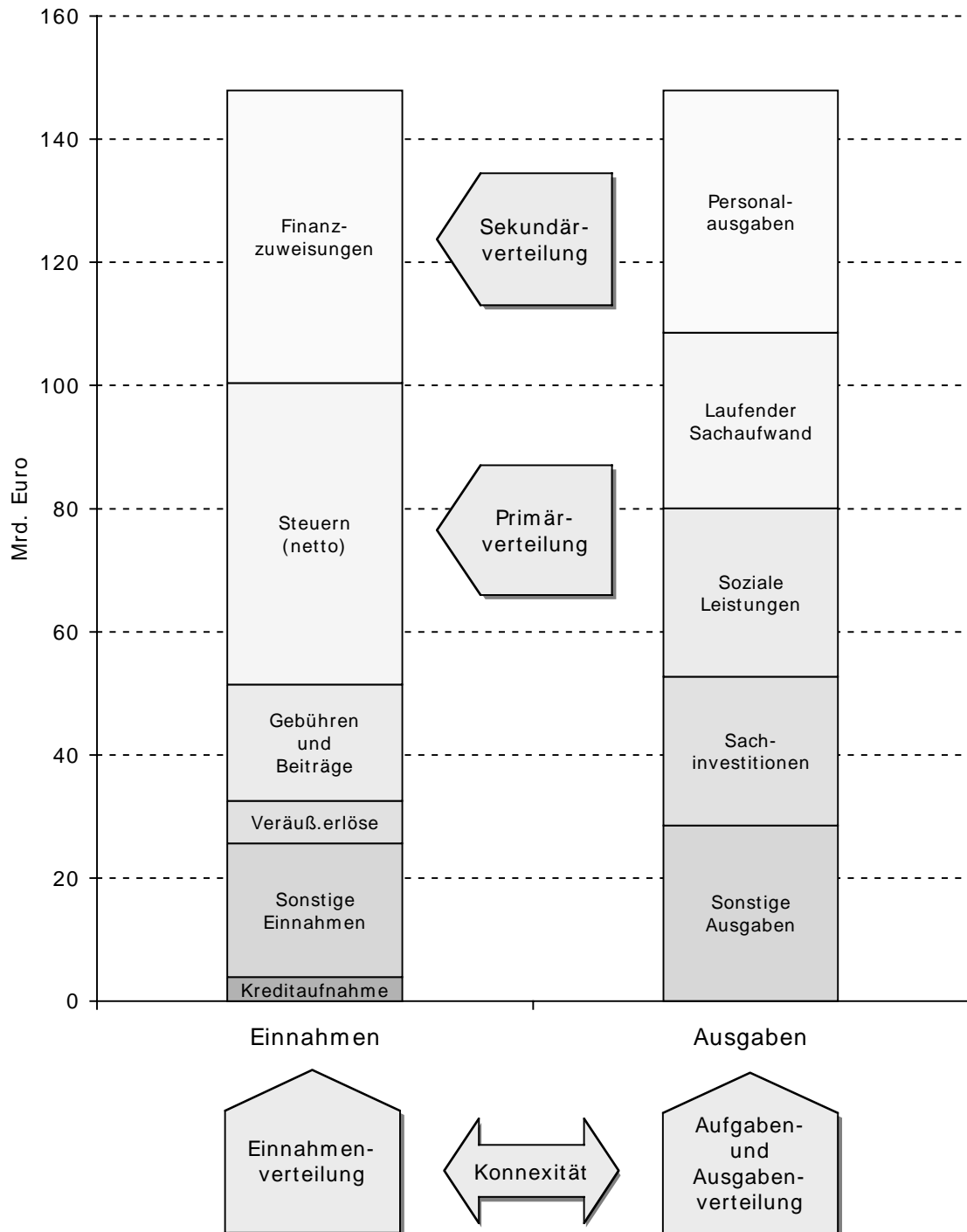
Das Zuweisungssystem selbst gestaltet sich ausgesprochen unübersichtlich. Es umfaßt eine Vielzahl von Elementen, die offen oder verdeckt besonderen Bedarfen der Kommunen Rech-

¹ Vgl. Junkernheinrich (2002). Die Begriffe *Sachgerechtigkeit* und *Bedarfsgerechtigkeit* werden hier synonym verwendet im Sinne der Orientierung der Finanzbasis an den Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften.

² Neben den beiden Hauptzielen hat der kommunale Finanzausgleich auch die raumordnungspolitische Funktion, die Durchsetzung landesplanerischer Ziele zu fördern. Schließlich kann der kommunale Finanzausgleich eine stabilitätspolitische Funktion erfüllen, vorausgesetzt die Länder gestalten das System so, daß die Einnahmen der Gemeinden im Konjunkturverlauf verstetigt werden.

Abbildung 1

Kommunaler Haushalt 2001



Quelle für die Ausgangsdaten: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht 2002, S. 81.

nung tragen sollen. Man kann Ordnung in das System bringen, wenn man zwei Aufgabenkomplexe unterscheidet, die mit zwei Instrumentengruppen korrespondieren. Auf der einen Seite geht es um den Finanzkraftausgleich zwischen „armen“ und „reichen“ Gebietskörperschaften gemessen an der Pro-Kopf-Finanzkraft. Diese Funktion übernehmen vor allem die Schlüsselzuweisungen, bei deren Gestaltung in der Praxis allerdings neben der Pro-Kopf-Finanzkraft eine Reihe weiterer Faktoren einbezogen wird. Dadurch vermischt sich der Finanzkraftausgleich mit der gezielten Unterstützung von Gemeinden, in denen bestimmte Sonderbedarfe vorliegen. Diese zweite Aufgabe kann aber in den meisten Fällen effizienter durch Zweckzuweisungen erfüllt werden.

Eine sachgerechte Verteilung der Finanzaufweisungen setzt voraus, daß die verschiedenen Aufgaben klar identifiziert und sauber getrennt werden. Bei einer Vermengung von Finanzkraftausgleich und Sonderbedarfen besteht immer die Gefahr, daß die Ausgleichsziele und erst recht die Ausgleichseffekte unklar bleiben, was einen rationalen Finanzausgleich erheblich erschwert. Darüber hinaus muß die Systemgebundenheit der Finanzaufweisungen beachtet werden. Es macht keinen Sinn, auf der nachgelagerten Ebene der staatlichen Zuweisungen mehr Sachgerechtigkeit zu verlangen, wenn die Ursachen einer in Niveau und Struktur mangelhaften Finanzausstattung der Gemeinden in grundlegenden Defekten der kommunalen Finanzverfassung liegen.

Daher greifen die folgenden Ausführungen über die Zuweisungsproblematik hinaus. Sie beschäftigen sich zunächst mit der Sachgerechtigkeit der aktuellen Primärverteilung, die darüber entscheidet, inwieweit ein Finanzausgleich mit Hilfe der Zuweisungen erforderlich ist. (Abschnitt 2). Danach geht es um die Sachgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne, also um die zentrale Frage der bedarfsgerechten Gestaltung der kommunalen Finanzaufweisungen, insbesondere der Schlüsselzuweisungen (Abschnitt 3). Schließlich werden die Bausteine einer grundsätzlichen, die Primär- wie die Sekundärverteilung betreffenden Reform der kommunalen Finanzverfassung skizziert (Abschnitt 4).

2 Zur Sachgerechtigkeit der Primärverteilung

2.1 Implikationen der föderalen Ordnung

Aus ökonomischer Sicht ist der Föderalismus primär allokativ begründet. Die größere Bürgernähe und die Überschaubarkeit der untergeordneten Gebietskörperschaften dient der besseren Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen bei der Bereitstellung staatlicher Leistungen. Dies rechtfertigt die Übertragung der finanzpolitischen Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen auf lokale Regierungen mit weitgehender Finanzautonomie. Die Vorteilhaftigkeit eines föderalen Staatsaufbaus hängt freilich davon ab, daß Entscheidungsträger, Nutznießer und Finanzierungsträger der Staatsleistungen räumlich weitgehend übereinstimmen. Nur dann sind neben dem Autonomieprinzip auch die finanzwissenschaftlichen Prinzipien der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz erfüllt¹.

¹ Konnexität beinhaltet die Verknüpfung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz und damit die Übereinstimmung der politischen Entscheidungs- und Kostenträger staatlicher Leistungen („Wer bestellt, bezahlt“). Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen zudem die Nutznießer der Staatsleistungen die mit der Bereitstellung ver-

Die Grundsatzentscheidung für eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter hat wichtige Konsequenzen für den Finanzausgleich. Die Finanzautonomie der Gemeinden kann und soll sich in einem lokal und regional unterschiedlichen Angebot an öffentlichen Gütern niederschlagen. Angebotsdifferenzen deuten also nicht ohne weiteres auf Unterschiede in den *Möglichkeiten* der Aufgabenerfüllung und damit auch nicht unbedingt auf besondere Bedarfslagen. Zum Beispiel ist ein Bäderansatz bei den Schlüsselzuweisungen nicht mit der bloßen Existenz entsprechender Einrichtungen zu rechtfertigen. Wenn sich bestimmte Gemeinden aufgrund einer Kosten-Nutzen-Analyse für die Schaffung einer Bäderinfrastruktur entscheiden, ist das für sich genommen noch kein Grund, andere Gemeinden oder das Land dafür zahlen zu lassen.

Der Respekt vor der kommunalen Finanzautonomie spricht für ein Gemeindefinanzsystem, das die Selbstverwaltungskräfte stärkt und die Eingriffe der übergeordneten Gebietskörperschaften minimiert. Ziel ist demnach kein möglichst perfektes, jedem nur denkbaren Sonderbedarf Rechnung tragendes Ausgleichsverfahren, sondern ein System mit klaren Verantwortlichkeiten und nur wenigen, in ihren Wirkungen transparenten Ausgleichselementen. Ein solches System zeichnet sich durch die Konzentration des Finanzausgleichs auf zwei Problemkomplexe aus. Einerseits ist ein Finanzausgleich aus allokativer Sicht angezeigt, wenn die Bereitstellung bestimmter staatlicher Leistungen die Nutzenposition unbeteiligter Dritter berührt, wenn also regionale *Spillover*-Effekte vorliegen. Andererseits dient der Finanzausgleich aus distributiver Sicht der Schaffung gleichwertiger (aber nicht gleicher) Lebensverhältnisse. Dies erfordert den begrenzten Abbau interkommunaler Unterschiede in der Finanzausstattung, soweit diese Unterschiede nicht durch autonome Entscheidungen der Gemeinden, etwa im Rahmen ihrer Hebesatzpolitik, verursacht werden.

Kein eigenständiges Ziel des Finanzausgleichs ist dagegen die Aufstockung der kommunalen Finanzmasse durch staatliche Zuweisungen. Zwar kann die kommunale Ebene insgesamt mit Hilfe ihrer derzeitigen originären Finanzausstattung ihre Fremd- und Selbstverwaltungsaufgaben nicht erfüllen. Das Aufkommen der autonomen Gemeindesteuern und der Anteile der Gemeinden an den Verbundsteuern ist aber keine gegebene Größe. Durchaus möglich wäre eine Erhöhung der originären Einnahmen der Gemeinden bei gleichzeitiger Reduktion der Verbundmasse. Dadurch würde die kommunale Ebene per Saldo nicht schlechter gestellt; ändern würde sich „nur“ die Verteilung der kommunalen Finanzmasse auf die Gemeinden.

Das Niveauproblem ist also grundsätzlich auf der Ebene der Primärverteilung und damit ohne Zuweisungen lösbar¹. Freilich entscheidet die Art der Lösung über die Anfangsausstattung der einzelnen Gemeinden und hat damit Konsequenzen für die sachgerechte Verteilung der verbleibenden Verbundmasse. Beispielsweise würde ein Abbau der Gewerbesteuerumlage zu Lasten der Verbundmasse die gewerbesteuerstarken Gemeinden besserstellen. Sollte

bundenen Kosten tragen. Konnexität und fiskalische Äquivalenz vermitteln zwischen den positiven Wirkungen der öffentlichen Ausgaben und den negativen Belastungseffekten der Besteuerung. Politische Entscheidungsträger sollen alle Kosten und Nutzen berücksichtigen und keine Staatsleistungen zu Lasten Dritter beschließen können.

¹ Grundsätzlich könnte man auch das horizontale Verteilungsproblem völlig ohne vertikale Zuweisungen lösen. Die kommunale Ebene müßte dann im Umfang der heutigen Verbundmasse bei der Primärverteilung besser gestellt werden. Zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften müßte ein horizontaler Ausgleich durch Abschöpfungen und Zuweisungen erfolgen, um die relativen Finanzkraftpositionen einander anzunähern (analog zum Länderfinanzausgleich im engeren Sinne).

dieser Verteilungseffekt unerwünscht sein, könnte er mit Hilfe einer modifizierten Gestaltung der Schlüsselzuweisungen tendenziell kompensiert werden.

2.2 Probleme der heutigen Primärverteilung

Die ökonomische Logik einer föderalen Finanzverfassung verlangt eine Primärverteilung der öffentlichen Einnahmen, die der Verteilung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben möglichst gut entspricht. Die von der Idee her nachgelagerte Rolle des Finanzausgleichs läßt sich nur unter der Bedingung realisieren, daß die Primärverteilung keine allzu starken Abweichungen zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf produziert. In dieser Hinsicht weist das heutige System erhebliche Mängel auf. Bei der Einnahmenverteilung schlagen vor allem die Defekte der Gewerbesteuer zu Buche, während die Ausgabenverteilung unter der unzulänglichen Umsetzung des Konnexitätsprinzips leidet.

Die Gewerbesteuer bildet neben der Beteiligung an der Einkommensteuer die zweite Säule des kommunalen Steuersystems. Beide Säulen werden gebraucht, denn sie stellen einen Zusammenhang her zwischen den kommunalen Leistungen und ihren hauptsächlichen Nutznießern, der Wohnbevölkerung und den ortsansässigen Unternehmen. Freilich erfüllt die Gewerbesteuer ihre Aufgabe nur sehr schlecht. Sie ist ausgesprochen konjunkturanfällig und garantiert daher keine stabilen Einnahmen. Zudem verteilt sich das Steueraufkommen infolge der ungleichmäßigen Streuung der Bemessungsgrundlage *Gewerbeertrag* und der Beschränkung auf mittlere und große Gewerbebetriebe nicht bedarfsgerecht auf die einzelnen (Betriebs-) Gemeinden. Insbesondere werden Dienstleistungszentren, die zentralörtliche Leistungen für ihr Umland erbringen, nicht ausreichend durch ein überdurchschnittliches Gewerbesteuer-aufkommen entschädigt.

Daß Betriebsgemeinden ein höheres Pro-Kopf-Aufkommen haben als Wohngemeinden, ist dagegen nicht zu beanstanden, denn die Betriebsgemeinden stellen dafür auch besondere unternehmensbezogene Infrastrukturleistungen bereit. Zudem profitieren die Wohngemeinden systemgerecht stärker von der Beteiligung an der Einkommensteuer¹. Allerdings entscheidet bei den Verbundsteuern der Schlüssel für die lokale Zuordnung der Gemeindepunkte über die Streuung des Aufkommens. Hier weicht man bei der Einkommensteuer vom Prinzip des örtlichen Aufkommens ab und berücksichtigt nur Steuereinnahmen bis zu einem Höchstbetrag des zu versteuernden Einkommens von 25.000 Euro (Ehegatten 50.000 Euro)². Dieser Schlüssel vermindert die horizontale Streuung gegenüber einer Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen³.

Im heutigen Gemeindefinanzsystem verhindert in erster Linie die Gewerbesteuer eine bedarfsgerechte Primärverteilung. Sie verursacht erhebliche Ungleichgewichte in der Finanz-

¹ Der Anteil an der Umsatzsteuer trägt derzeit noch wenig zur kommunalen Steuerkraft bei. Der Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen lag im Jahr 2001 bei 5,5%. Die Verteilung auf die Bundesländer sowie innerhalb der Länder auf die Gemeinden soll ab 2004 mit Hilfe eines im einzelnen noch strittigen Schlüssels erfolgen. Inwieweit dadurch eine bedarfsgerechte Verteilung zustande kommt, ist derzeit nicht überschaubar.

² In Ostdeutschland liegen die Höchstbeträge bei 20.000 Euro (Ehegatten 40.000 Euro).

³ Davon profitieren insbesondere finanzschwache Gemeinden sowie – infolge zeitlicher Verzögerungen bei der Einkommensteuerstatistik – Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung. Letzteres erleichtert die Anpassung an Bevölkerungsänderungen.

ausstattung der einzelnen Gemeinden, die der Finanzausgleich im engeren Sinne dann nachträglich zu korrigieren hat. Die anstehende Gewerbesteuerreform wird nicht zuletzt daran zu messen sein, inwiefern sie zu einer Verminderung der wirtschaftsbezogenen regionalen Aufkommensdisparitäten führt. Eine kommunale Wertschöpfungsteuer würde die zentralörtliche Bereitstellung von Arbeitsplätzen jedenfalls wesentlich besser abbilden und finanziell honorieren als die Gewerbesteuer. Mit der Wertschöpfungsteuer und der Einkommensteuerbeteiligung als zwei in etwa gleich starken Säulen des kommunalen Steuersystems ließen sich die Belange der Wohn- und der Betriebsgemeinden schon recht gut austarieren¹.

Auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte sorgt derzeit die fehlende Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für schwerwiegende Probleme. Das Anknüpfen an die Verwaltungskausalität führt oftmals dazu, daß Bund und Länder Aufgaben auf die Gemeinden übertragen (können), ohne für eine entsprechende Finanzausstattung der kommunalen Ebene zu sorgen. Der Wechsel zur Gesetzgebungskausalität würde die Verantwortung für die Finanzierung bei der politisch entscheidenden Ebene ansiedeln und damit die ökonomisch erwünschte fiskalische Äquivalenz herstellen. Würde man zum Beispiel die Sozialhilfe in diesem Sinne neu regeln, so würde die Notwendigkeit weitgehend entfallen, eine besondere Sozialhilfebelastrung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und damit an der falschen Stelle zu berücksichtigen.

3 Zur Sachgerechtigkeit der Schlüsselzuweisungen

Eine Stärkung der Position der Gemeinden bei der Primärverteilung reduziert die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs im engeren Sinne und damit das Volumen der erforderlichen Verbundmasse, aus der allgemeine und zweckgebundene Finanzzuweisungen an Städte, Gemeinden und Landkreise gezahlt werden. Deren Verteilung auf die kommunalen Gebietskörperschaften soll Ungleichgewichte zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft reduzieren, die nach der Primärverteilung noch bestehen. Der Stärkung der kommunalen Finanzkraft sowie dem Abbau von Finanzkraftdifferenzen dienen vor allem die Schlüsselzuweisungen, die das Kernstück des kommunalen Finanzausgleichs bilden.

3.1 Aufteilung nach Gebietskörperschaftsgruppen

Die gesamte Schlüsselmasse wird häufig in einem ersten Schritt nach Quoten auf die einzelnen kommunalen Ebenen (Gemeinden, Kreise und kreisfreie Städte) zerlegt. Die Frage nach der angemessenen Aufteilung betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum. Demgegenüber können etwaige Ungleichgewichte zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen durch entsprechende Variationen der Kreisumlagesätze korrigiert werden.

¹ Vgl. zur Wertschöpfungsteuer Scherf (2002). Als Übergangslösung bis zu einer fundamentalen Gewerbesteuerreform bietet sich die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage an. Die heutige Einkommensteuerbeteiligung ließe sich durch den Übergang zu einer prozentualen Beteiligung an der Bemessungsgrundlage der staatlichen Einkommensteuer stabiler und durch ein kommunales Hebesatzrecht flexibler gestalten.

In der Literatur werden sowohl Argumente für einen höheren Bedarf der kreisfreien Städte (Kosten der Ballung), als auch für einen höheren Bedarf des kreisangehörigen Raumes (Kosten der Fläche) angeführt. Fraglich erscheint jedoch, ob diese nur schwer konkretisierbaren und zudem gegenläufigen Bedarfe bei der Vergabe von Schlüsselzuweisungen berücksichtigt werden sollen. Letztlich haben Systeme, in denen die Verteilung der Mittel je Einwohner nach einheitlichen Kriterien erfolgt, den Vorteil, daß kreisfreie Städte und Gesamtkreise (Zentralkreis plus kreisangehörige Gemeinden) bei gleicher Finanzkraft und gleichem Finanzbedarf auch gleich hohe Schlüsselzuweisungen erhalten. Das in Rheinland-Pfalz angewandte „Einwohner = Einwohner“-Prinzip entspricht der Tatsache, daß kreisfreie Städte und Gesamtkreise auf ihren Gebiet übereinstimmende öffentliche Aufgaben erfüllen. Mehr-Topf-Systeme können eine solche Gleichbehandlung nicht ohne weiteres gewährleisten¹.

3.2 Der reine Finanzkraftausgleich als Nulllinie

Unabhängig davon, ob die Schlüsselmasse in einem ersten Schritt zerlegt wird, stellt sich die Frage nach der Verteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften, gegebenenfalls innerhalb der separaten Gruppen. Das Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs besteht darin, die Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinden zu ermitteln, sie mit dem Pro-Kopf-Finanzbedarf zu vergleichen und eine etwaige Differenz zu einem bestimmten Prozentsatz auszugleichen. Allerdings ist der Finanzbedarf dabei keine objektive Größe. Vielmehr sorgt der flexible Grundbetrag als Stellschraube im System dafür, daß die Ausgleichsansprüche der Gemeinden der verfügbaren Schlüsselmasse angepaßt werden. Bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse steigen und bei einer Verminderung sinken Grundbetrag und „Finanzbedarf“.

Abbildung 2 erläutert das Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs. Anhand der Steuerkraftmeßzahl (SMZ) wird die Finanz- bzw. Steuerkraft der Gemeinden ermittelt². Die Steuerkraftmeßzahl wird der Bedarfs- oder Ausgleichsmeßzahl (BMZ) gegenübergestellt, die den jeweiligen Finanzbedarf ausdrücken soll³. Eine positive Differenz zwischen Bedarfs- und Steuerkraftmeßzahl ($BMZ - SMZ$) signalisiert einen ungedeckten Finanzbedarf, der zu einem bestimmten Prozentsatz (a) durch Schlüsselzuweisungen kompensiert wird⁴.

Solange keine besonderen Bedarfe vorliegen, kann man den normalen Finanzbedarf pro Kopf für alle Gemeinden nur gleich hoch ansetzen. Ein System, das sich darauf beschränkt, etwaige Differenzen zwischen der tatsächlichen Pro-Kopf-Steuerkraft und einem einheitlichen Pro-Kopf-Finanzbedarf teilweise auszugleichen, billigt im Grunde jeder Gemeinde einen

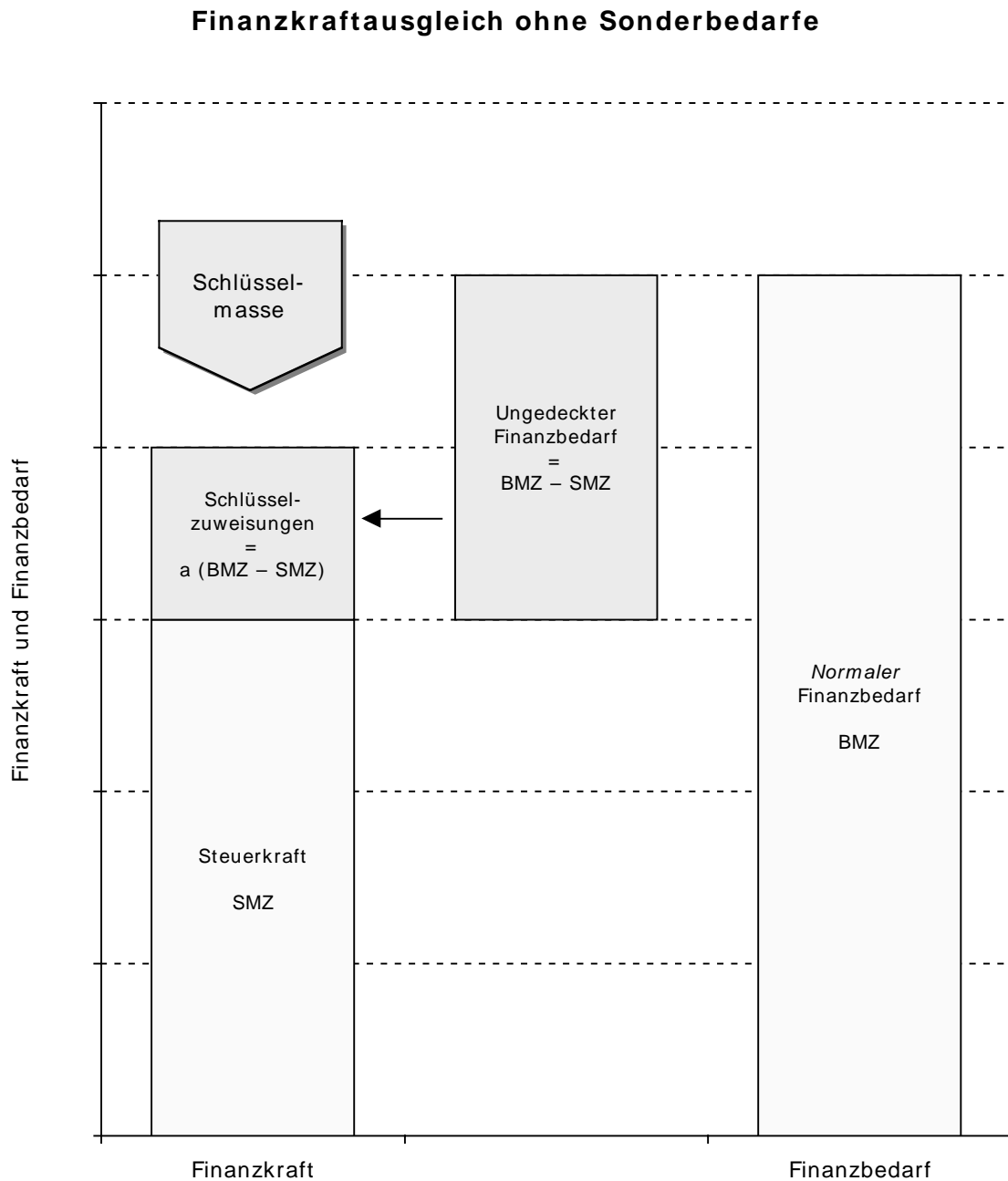
¹ Vgl. dazu Scherf (1998), S. 57 ff.

² Die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde resultiert primär aus den Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie dem Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage). Allerdings geht nicht das tatsächliche, sondern das auf der Basis normierter Hebesätze ermittelte Realsteueraufkommen in die Steuerkraftmeßzahl ein. Auf diese Weise wird sichergestellt, daß die Hebesatzpolitik keinen Einfluß auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen hat.

³ Die Bedarfsmeßzahl ergibt sich als Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag. Der Gesamtansatz entspricht der Summe aus dem Hauptansatz, der auf der (meist veredelten) Einwohnerzahl basiert, und den Ergänzungsansätzen, mit denen (weitere) Sonderbedarfe gewürdigt werden sollen.

⁴ Übersteigt die Steuerkraftmeßzahl die Bedarfsmeßzahl, spricht man von einer abundanten Gemeinde, die keine Schlüsselzuweisungen erhält. In einigen Ländern wird die überdurchschnittliche Finanzkraft abundanter Gemeinden teilweise durch eine Finanzausgleichsumlage abgeschöpft.

Abbildung 2



Finanzbedarf zu, dessen Deckung eine durchschnittliche Ausgabenpolitik ermöglichen würde. Da der reine Finanzkraftausgleich keinerlei spezifische Bedarfselemente beinhaltet, drängt er sich als Nulllinie auf, an der die Verteilungseffekte aller Sonderbedarfe gemessen werden können, die im Rahmen der Vergabe der Schlüsselzuweisungen Beachtung finden. Über die Berechtigung der jeweiligen Sonderbedarfe ist damit noch nichts gesagt, aber sie lassen sich wenigstens klar identifizieren. Dies ist schon deshalb notwendig, weil die Einbeziehung von Sonderbedarfen keineswegs auf die Bedarfsmeßzahl beschränkt ist.

3.3 Bedarfsaspekte bei der Ermittlung der Finanzkraft

Bedarfsaspekte können sich schon hinter dem Verfahren zur Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl verstecken. Deren umfassende Ermittlung ist Voraussetzung für die Durchführung eines sachgerechten Finanzausgleichs. Grundsätzlich müssen daher alle Einnahmen einbezogen werden, die zu einer Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen führen¹. Hier kommen verkappte Bedarfsaspekte ins Spiel, wenn bestimmte Einnahmen nicht oder nur zum Teil in die Finanzkraftmessung eingehen. Daraus resultieren wenig transparente, aber durchaus problematische Ausgleichseffekte.

Abbildung 3 illustriert die grundsätzlichen Ansatzpunkte einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im kommunalen Finanzausgleich. Zum einen kann der Sonderbedarf implizit als Verminderung der Steuerkraftmeßzahl, zum anderen explizit als Erhöhung der Ausgleichsmeßzahl veranschlagt werden. In beiden Fällen entsteht ein zusätzlicher, nicht gedeckter Finanzbedarf, der einen Anspruch auf höhere Schlüsselzuweisungen begründet.

Ein Beispiel sind die oftmals unter 100 % liegenden Einbeziehungsquoten der Gemeindesteuern². Schon durch einheitliche Abschläge von einem 100-prozentigen Einbeziehungs niveau werden steuerstarke Gemeinden bevorzugt (Niveaueffekt). Unterschiedliche Einbeziehungsquoten einzelner Steuern fördern zudem bestimmter Gemeindetypen (Struktureffekt).

Dies geschieht vor allem im Rahmen der Festlegung der Nivellierungshebesätze der Gewerbesteuer. Jede Abweichung vom landesdurchschnittlichen Hebesatz nach unten läuft auf eine Begünstigung gewerbesteuerstarker Gemeinden hinaus³. Dies kann nur mit einem besonderen Bedarf solcher Gemeinden gerechtfertigt werden, und zwar mit einem Bedarf, der nicht schon durch das Gewerbesteueraufkommen selbst hinreichend gedeckt ist. Zu denken ist hier allenfalls an positive externe Effekte der Gewerbeansiedlung für andere Gemeinden, die eine allokativ begründete Abweichung von den sonst vorherrschenden Distributionszielen

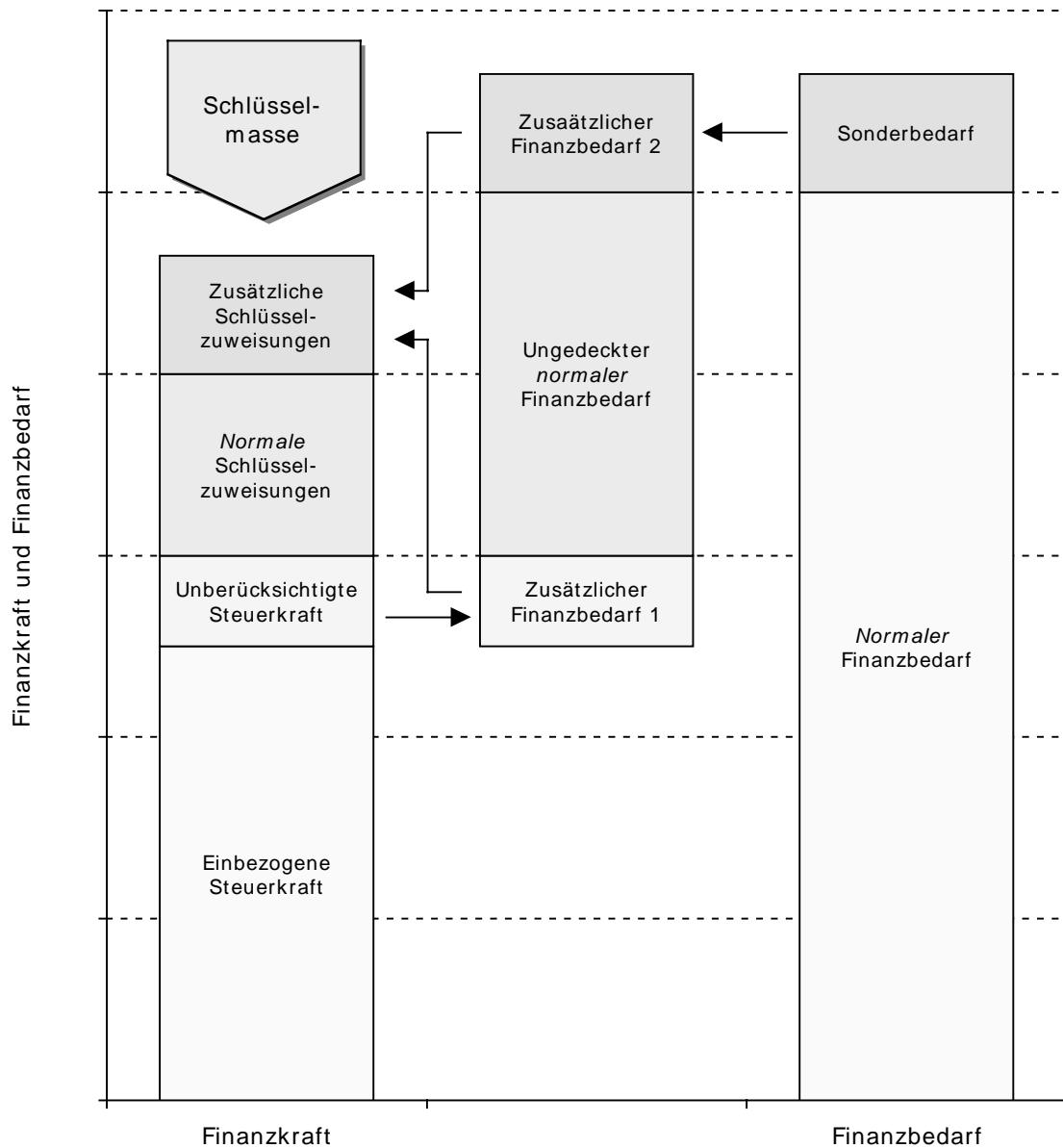
¹ Ausgeklammert werden können Einnahmen, die sich auf die Gemeinden in etwa gleich verteilen, deren Aufkommen nicht ausgleichsrelevant ist, bei denen ein normiertes und damit vergleichbares Aufkommen mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelt werden kann oder die ein direktes Entgelt für eine kommunale Leistung darstellen.

² Weitere Beispiele für eine unzureichende Erfassung der kommunalen Finanzkraft sind die Konzessions- sowie die Spielbankabgaben. Auch die Nichtberücksichtigung der quantitativ bedeutsamen Vergnügungssteuer in Nordrhein-Westfalen oder der Grunderwerbsteuer in Bayern fällt in diese Kategorie. Sie begünstigt in der Tendenz den städtischen gegenüber dem ländlichen Raum.

³ Vgl. zu den Wirkungen einer Unterbewertung der Gewerbesteuerkraft Scherf (2000), S. 509 ff. Die Verwendung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes kann allerdings bei einer Gemeinde mit besonders niedrigem Hebesatz hohe Grenzbelastungen verursachen, wenn ihre Gewerbesteuerkraft wächst. Vgl. Parsche / Steinherr (1998), S. 158 ff.

Abbildung 3

Berücksichtigung von Sonderbedarfen



begründen. Und selbst dann muß man fragen, ob *Spillover*-Effekte adäquat eingefangen werden, indem man die Gewerbestandorte „arm rechnet“. Mit gleicher Begründung ließe sich eine offene Subvention dieser eher finanzstarken Kommunen jedenfalls kaum durchsetzen.

Generell ist der Einbau von Bedarfsaspekten in die Finanzkraftmessung nicht empfehlenswert. Es kommt zu Verzerrungen der relativen Finanzkraftpositionen, die letzten Endes auch die Zielwirksamkeit der Schlüsselzuweisungen beeinträchtigen. Die Transparenz des Finanzausgleichs leidet darunter, daß die einzelnen Bedarfstatbestände an verschiedenen Stellen platziert und damit nicht systematisch aufeinander abgestimmt sind. Die notwendige Abgrenzung zwischen einem reinen Finanzkraftausgleich als Nulllinie im System und dem darüber hinausgehenden Ausgleich spezifischer Bedarfe wird erheblich erschwert.

3.4 Die Problematik der Hauptansatzstaffel

Bedarfsaspekte kommen vor allem bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl zum Tragen. Ein anerkannter Sonderbedarf hebt den Finanzbedarf über das normale Niveau und begründet damit einen Anspruch auf zusätzliche Schlüsselzuweisungen. Wie aber können solche Sonderbedarfe nachvollziehbar bestimmt werden? Angesichts der Nachteile einer auf einzelne Aufgaben bezogenen Ermittlung des Finanzbedarfs behilft man sich in der Praxis mit wesentlich gröberen Methoden¹.

Zentraler Bestandteil der Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich ist in den meisten Ländern die Hauptansatzstaffel. Lediglich Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verzichten auf eine Einwohnerveredelung. Die Hauptansatzstaffeln der übrigen Länder unterscheiden sich erheblich hinsichtlich der verwendeten Gemeindegrößenklassen und der Höhe der Veredelungsprozentsätze (**Abbildung 4**)². Diese Unterschiede deuten bereits darauf hin, daß ein objektiver Zusammenhang zwischen dem kommunalen Pro-Kopf-Finanzbedarf und der Einwohnerzahl einer Kommune kaum existieren dürfte.

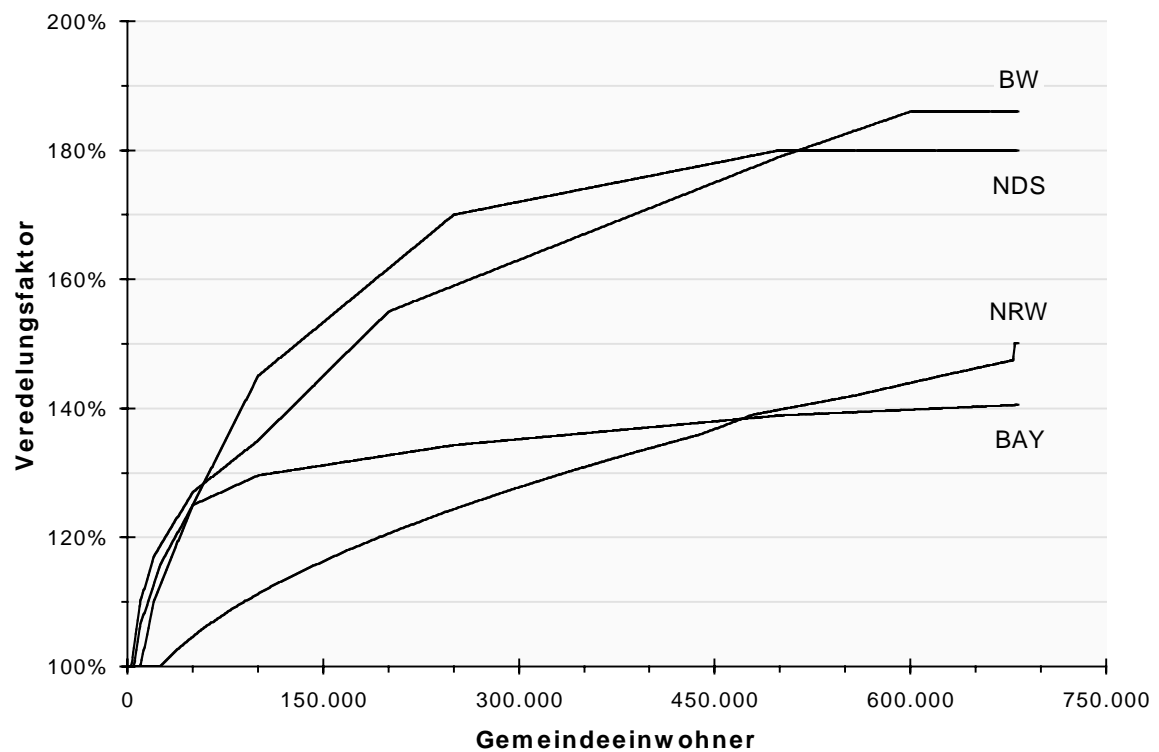
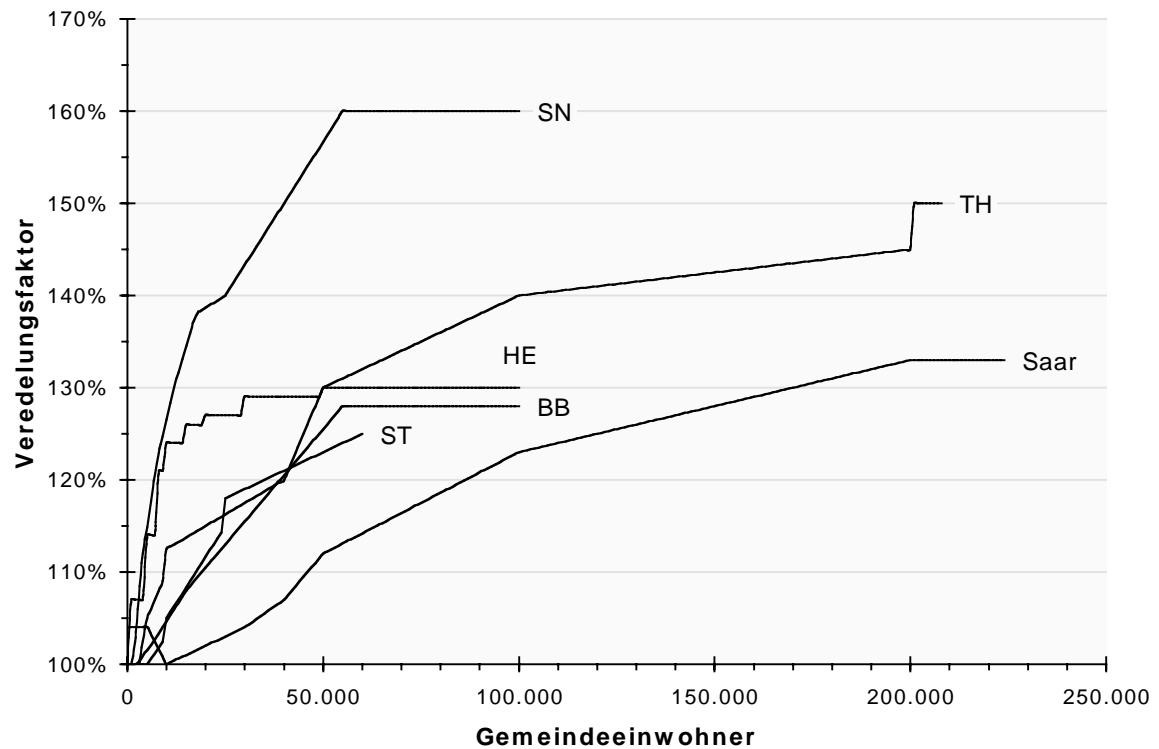
Begründet werden die Hauptansatzstaffeln zum einen mit steigenden Kosten der Leistungserstellung bei zunehmender Gemeindegröße und zum anderen mit dem besonderen Bedarf zentraler Orte. Überzeugen können diese gängigen Argumente für eine Einwohnerveredelung jedoch nicht.

¹ Bei einer originären, an objektiven Maßstäben orientierten Bedarfsmessung müßten im ersten Schritt die Aufgaben der einzelnen Kommunen sowie das notwendige Ausmaß der Aufgabenerfüllung festgelegt werden. Im zweiten Schritt wären dann die mittleren Kosten der Aufgabenerfüllung je Aufgabeneinheit (z.B. Kosten pro Meter Kreisstraße) zu ermitteln. Durch Multiplikation der beiden Größen würden die Kosten der Aufgabenwahrnehmung jedes einzelnen Aufgabenbereichs berechnet. Der Finanzbedarf einer Kommune ergäbe sich dann aus der Summe der Kosten der Einzelbereiche. Entsprechend würde sich der gesamte Finanzbedarf der kommunalen Ebene aus der Summe der Bedarfe der einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zusammensetzen. Der Vorteil einer originären Bedarfsermittlung läge darin, daß der Finanzbedarf der kommunalen Ebene unabhängig von der finanziellen Lage des Landes und den zur Verfügung stehenden Mitteln bestimmt würde. Die Endogenisierung des Finanzbedarfs über den Grundbetrag entfielen. Dies würde die finanzielle Position der Gemeinden stärken, denn der Gesetzgeber müßte für einen Ausgleich der objektiv ermittelten Kosten sorgen. Gegen eine originäre, aufgabenbezogene Bedarfsermittlung spricht jedoch zum einen, daß sie in eklatantem Widerspruch zum kommunalen Selbstverwaltungsrecht steht. Zum anderen ist die Ermittlung von effizienten (nicht von tatsächlichen) Kostensätzen kaum möglich. Schließlich wäre das Verfahren reichlich kompliziert. Es würde freilich seine Vorzüge schnell verlieren, wollte man sich aus diesem Grund auf nur wenige wichtige Aufgabenbereiche beschränken.

² Die Zahl der Größenklassen variiert zwischen 4 in Sachsen-Anhalt und 18 in Nordrhein-Westfalen. Die maximalen Veredelungsprozentsätze liegen zwischen 125% in Sachsen-Anhalt und 186% in Baden-Württemberg.

Abbildung 4

Hauptansatzstaffeln im kommunalen Finanzausgleich



- Ob der Pro-Kopf-Finanzbedarf mit zunehmender Gemeindegröße ansteigt, läßt sich empirisch nicht anhand wachsender Ausgaben belegen. Die tatsächlichen Ausgaben dürfen keinesfalls mit den notwendigen Ausgaben bzw. mit dem Finanzbedarf gleichgesetzt werden. Eine Ursache für die höheren Pro-Kopf-Ausgaben der größeren Gemeinden kann ganz einfach darin liegen, daß sie über eine höhere Finanzkraft je Einwohner verfügen. Zudem streuen die Pro-Kopf-Ausgaben innerhalb der Größenklassen so stark, daß ihre Höhe offenkundig nicht allein von der Gemeindegröße maßgeblich beeinflusst wird¹.
- In Großstädten treten Ballungskosten auf, die sich z.B. in höheren Bodenpreisen manifestieren. Allerdings müssen Ballungsvorteile, etwa die geringeren Transport- oder Informationskosten, gegengerechnet werden. Zudem kann auch die dünne Besiedelung ländlicher Räume zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben führen. Ob bei der Produktion öffentlicher Leistungen Skalenerträge vorliegen oder nicht, hängt jedenfalls in erheblichem Maße von der Art der erstellten Leistung ab. Daher kann nicht einfach von steigenden Kosten je Einwohner in den Ballungsgebieten ausgegangen werden.
- Die Einwohnerveredelung unterstellt, daß zentralörtliche Funktionen mit wachsender Gemeindegröße an Bedeutung gewinnen. Eine klare Beziehung zwischen Einwohnerzahl und räumlicher Ausstrahlung existiert aber nicht. Daher sollte den zentralörtlichen Funktionen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auch nicht mit einer einwohnerbezogenen Hauptansatzstaffel, sondern allenfalls mit besonderen Bedarfsansätzen Rechnung getragen werden.
- Die Einwohnerveredelung ist aus raumordnungspolitischer Sicht problematisch, denn sie sorgt dafür, daß die Kosten der Ballung den Bürgern der Ballungsgebiete nicht voll angelastet werden. Dadurch wird eine künstliche, über die optimale Ballung hinausgehende Tendenz zur räumlichen Konzentration geschaffen. Mit anderen Worten: Die Einwohnerwertung selbst trägt zu dem Problem bei, als dessen Lösung sie ausgegeben wird.
- Schließlich muß man einkalkulieren, daß bestimmte zentralörtliche Funktionen bereits durch die Primärverteilung honoriert werden. Zwar trägt die derzeitige Gewerbesteuer der Erwerbszentralität nicht ausreichend Rechnung, doch sorgt sie immerhin für eine tendenziell überdurchschnittliche Pro-Kopf-Finanzausstattung der Betriebsgemeinden.

Insgesamt bleibt daher festzuhalten, daß die Einwohnergewichtung aus ökonomischer Sicht nicht überzeugen kann. Gleichwohl ist ihre Bedeutung für den Finanzausgleich ungebrochen, was nur mit der starren Beharrungstendenz von Regelungen zu erklären ist, die sich in der politischen Praxis scheinbar bewährt haben².

3.5 Die Problematik der Ergänzungsansätze

Die Mehrzahl der Länder verwendet neben einer Hauptansatzstaffel zusätzlich noch Ergänzungsansätze, um spezifischen Sonderbedarfen bestimmter Gemeinde (-gruppen) Rechnung zu tragen. Die Auswahl der Sonderbedarfe, die durch Ergänzungsansätze Berücksichtigung

¹ Vgl. Kuhn (1993), S. 130.

² Vgl. Kuhn (1993), S. 141. Im Länderfinanzausgleich wird die Einwohnerveredelung der Gemeinden übrigens ab 2005 weitgehend abgeschafft.

Abbildung 5

Ergänzungsansätze im kommunalen Finanzausgleich

	Zentralität	Fläche	Schüler, Studenten	Soziallasten	Bäder, Kurorte	Streitkräfte u.ä.	Kreisfreiheit, Größe	Sonstige
Bayern			•	o / •		e/ •	x	x
Baden-Württemberg			x			x / e	•	x
Hessen			x			x	x / •	x/ •
Niedersachsen				•				
Nordrhein-Westfalen	x		x / •	x				
Rheinland-Pfalz	x	x / •	x/ •	o/ •	x	x		
Saarland	x			•	x	x		x
Schleswig-Holstein								
Brandenburg		•		x				
Meckl.-Vorpommern		•						
Sachsen			x / •					
Sachsen-Anhalt		•			e			e
Thüringen						x		e

x = Städte und Gemeinden

o = nur kreisfreie Städte

• = Kreise

e = Bedarfserhöhung aufgrund der Bestimmungen zur Ermittlung der Einwohnerzahl

finden, unterscheidet sich in hohem Maße unter den Ländern (**Abbildung 5**). In der Spitzengruppe liegt Rheinland-Pfalz mit sechs Ergänzungs- bzw. Leistungsansätzen für zentrale Orte, Flächen, Bäder, Streitkräfte, Schüler und Soziallasten. Dies erscheint aufgrund des „Einwohner = Einwohner“-Prinzips im Hauptansatz zunächst nicht überraschend, doch verzichten die beiden anderen Länder ohne Hauptansatzstaffel, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, auch auf Ergänzungsansätze¹.

Grundsätzlich bewegen sich die Ergänzungsansätze im Spannungsfeld zwischen Perfektionierung und Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems. Bei großzügiger Anerkennung von Sonderbedarfen besteht zum einen die Gefahr eines Bedarfswettlaufs der Gemeinden, zum anderen heben sich die einzelnen Ergänzungsansätze, die alle aus derselben Schlüsselmasse bedient werden müssen, in ihren Wirkungen teilweise auf. Daraus folgt, daß nur wenige, erhebliche und klar definierbare Sonderbedarfe zugebilligt werden sollten. Des weiteren muß in jedem Fall geprüft werden, ob diese Bedarfe innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems oder an anderer Stelle im kommunalen Finanzausgleich veranschlagt werden sollten. Betrachtet man unter diesem Blickwinkel die derzeitige Praxis, so zeigt sich, daß selbst die wichtigsten Ergänzungsansätze im kommunalen Finanzausgleich keineswegs überzeugend begründet sind.

Der Zentrale-Orte-Ansatz

Dies gilt sogar für die Zentralörtlichkeit als Bedarfsindikator. Zentrale Orte erbringen vielfältige Leistungen für ihr Umland. Die Gewährung von Zuweisungen hat also die alloкатive Aufgabe, *Spillover*-Effekte zu internalisieren und so für einen optimalen Umfang dieser Leistungen zu sorgen. Genau dazu sind jedoch die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nicht in der Lage, denn sie knüpfen nicht an den Kosten und Nutzen der einzelnen Leistungen an und können somit auch keine fiskalische Äquivalenz herstellen.

Was sind die Alternativen? Eine Zentralisierung der Leistungen wäre mit einem Autonomieverlust der Kommunen verbunden. Freiwillige regionale Kooperationen dürften häufig am Schwarzfahrerverhalten der potentiellen Zahlergemeinden scheitern. In Erwägung zu ziehen ist dagegen eine weitergehende Gebührenfinanzierung zentralörtlicher Funktionen, denn sie eröffnet die Chance, auch auswärtige Nutzer zur Finanzierung heranzuziehen. Des weiteren kommen investive Zweckzuweisungen für bestimmte öffentliche Leistungen in Betracht. Sie wirken zielgenauer als Schlüsselzuweisungen, „zumal sich die Zentralität eines Ortes [...] vor allem im Angebot an überörtlichen Infrastruktureinrichtungen manifestiert“². Eine Eigenbeteiligung der zentralörtlichen Gemeinden kann dabei gewährleisten, daß der interne Nutzen und die Kosteneffizienz angemessen berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund ist ein Zentrale-Orte-Ansatz im Schlüsselzuweisungssystem nur als Second-Best-Lösung einzustufen³. Er kann nur einen globalen Ausgleich zwischen zentralen Orten und ihrem Umland anhand eines eindimensionalen Indikators (z.B. Einwohner im Ver-

¹ In Schleswig-Holstein gibt es aber spezielle Finanzausweisungen für zentrale Orte. Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt die Fläche nur im Finanzausgleich der Kreise. Auch Niedersachsen verzichtet auf Ergänzungsansätze für Gemeinden und veranschlagt bei den Kreisen nur die Sozialhilfelaisten.

² Vesper (2000), S. 34.

³ Vgl. Steinherr / Parsche (1998), S. 112.

flechtungsbereich) herbeiführen¹. Auch ist das Problem der Bildung und Gewichtung der Zentralitätsstufen nicht objektiv zu lösen. Schließlich ist nicht einmal sicher, daß der Ergänzungsansatz bei allen davon betroffenen Gemeinden den gewünschten Effekt entfaltet. In Rheinland-Pfalz profitieren beispielsweise einige Ober-, Mittel- und Grundzentren nicht vom Zentrale-Orte-Ansatz, sondern erleiden sogar geringfügige Verluste². Offenbar kann der Einbau von Sonderbedarfselementen in den Finanzkraftausgleich für teils überraschende und widersprüchliche Ergebnisse sorgen. Dennoch dürfte der Zentrale-Orte-Ansatz einer traditionellen Hauptansatzstaffel überlegen sein, da er nicht die Einwohnerzahl einer Gemeinde, sondern deren Ausstrahlung auf das Umland abzubilden versucht.

Der Flächenansatz

In gewissem Kontrast zur Hauptansatzstaffel geht der Flächenansatz davon aus, daß eine dünne Besiedlung im kreisangehörigen Raum höhere Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verursacht. Freilich ist die Siedlungsdichte ein sehr pauschaler Indikator für flächenbezogene Sonderbedarfe, die nur bei bestimmten kommunalen Leistungen auftreten. Zudem werden wichtige flächenabhängige Aufgabenbereiche, z.B. die Kosten von Kreisstraßen oder der Schülertransport, bereits anderweitig im Finanzausgleich berücksichtigt, so daß nicht mehr viel für einen gesonderten Flächenansatz im Rahmen der Schlüsselzuweisungen spricht. Im wesentlichen reduziert sich das Problem auf die Kosten der mehrstufigen Verwaltungsorganisation im kreisangehörigen Raum. Diese können in einem Ein-Säulen-System nicht bei der Dotierung der Gebietskörperschaftsgruppen berücksichtigt werden, so daß der Flächenansatz (nur) in solchen Systemen vertretbar erscheint³.

Der Schüleransatz

Die kommunale Ebene ist für die Bereitstellung und Instandhaltung von Schulgebäuden und den Transport der Schüler verantwortlich. Die daraus resultierenden Schülerlasten sind eng mit dem Problem der Zentralörtlichkeit sowie mit dem Flächenproblem (Beförderungskosten) verbunden. Die Schulträgergemeinden sollen für ihre Leistungen durch eine Erfassung der Schüler am Schulort entschädigt werden. Letzten Endes geht es hierbei um einen Teilaspekt der Stadt-Umland-Problematik. Der Vorteil eines eigenständigen Schüleransatzes besteht darin, daß er auf den Einzelbedarf und nicht auf eine globale Zentralitätsvermutung abstellt. Der Nachteil ist sein fehlender Bezug zur Ausgabenseite. Schülerzahlbezogene Zweckzuweisungen würde das Problem der Zusatzkosten für Umlandschüler vermutlich besser lösen.

Der Sozialhilfeansatz

Mit dem Sozialhilfeansatz versucht man, der sehr unterschiedlichen Sozialhilfebelastung der Kommunen Rechnung zu tragen⁴. Im Grunde ist dieser Weg eine Fehlkonstruktion, denn die Sozialhilfe gehört in den Verantwortungsbereich des Bundes, der nach dem Konnexitätsprin-

¹ Die vielfältigen Dimensionen der Zentralörtlichkeit sprechen nicht für komplexe, mehrdimensionale Indikatoren. Angesichts der stets umstrittenen Auswahl und Gewichtung der einzelnen Komponenten ist eine Verbesserung der Ausgleichsergebnisse davon kaum zu erwarten.

² Vgl. Steinherr / Parsche (1998), S. 31.

³ Vgl. Steinherr / Parsche (1998), S. 130 f.

⁴ Vgl. zur Konstruktion eines Sozialhilfeansatzes Junkernheinrich / Micosatt (1998), S. 51 ff.

zip für die finanziellen Folgen seiner Gesetzgebung gerade stehen muß. Wenn die Administration den Kommunen obliegt, hat der Bund – aus staatsrechtlichen Gründen über die Länder – die betreffenden Kosten zu erstatten. Den Kommunen sollte lediglich eine Mitfinanzierungspflicht (Interessenquote) auferlegt werden, um einen effizienten Aufgabenvollzug zu gewährleisten. Mit der sachgerechten Vergabe von Schlüsselzuweisungen hat das Problem der Sozialhilfebelastung jedenfalls nichts zu tun. Es kann nur im vertikalen Finanzausgleich zufriedenstellend gelöst werden¹.

Der Bäderansatz

Kurios wird es, wenn der Gesetzgeber bestimmte kommunale Einrichtungen zum Ansatzpunkt von Schlüsselzuweisungen wählt, die weder eine obligatorische Aufgabe, noch eine besondere Belastung darstellen. Dies gilt gewiß für den rheinland-pfälzischen Bäderansatz. Zum einen lassen sich Kurunternehmen privat und vor allem gewinnbringend betreiben, zum anderen steht mit der zweckgebundenen Kurtaxe ein ausgezeichnetes Instrument zur Anlastung verbleibender Kosten auf die Nutzer zur Verfügung. Kurz gesagt, ist der Bäderansatz ein idealer Kandidat für die Entrümpelung des Schlüsselzuweisungssystems.

Insgesamt zeigen die Überlegungen zu den Ergänzungsansätzen, daß sie in den meisten Fällen einem durchaus nachvollziehbaren Anliegen mit einem unzulänglichen Instrument Rechnung tragen wollen. Die daraus resultierenden Konsequenzen für eine sachgerechtere Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs werden in Kapitel 4 noch skizziert. Zuvor soll aber auf die Frage nach der angemessenen Ausgleichsintensität der Schlüsselzuweisungen eingegangen werden, die sich übrigens nicht unabhängig von Art und Umfang der Bedarfsindikatoren stellt: Je mehr Sonderbedarfe anerkannt werden, um so weniger Spielraum verbleibt für den Finanzausgleich zwischen reichen und armen Gemeinden.

3.6 Ausgleichsintensität und Ausgleichstarif

Der Finanzkraftausgleich bewegt sich im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Verteilung. Obschon sein Ausmaß letzten Endes politisch festgelegt werden muß, lassen sich prinzipielle Anforderungen formulieren, die sich auf die Ober- und Untergrenzen der Umverteilung beziehen². Die obere Ausgleichsgrenze ist primär allokativ motiviert. Der normale Ausgleichssatz darf jedenfalls nicht annähernd bei 100 % liegen, denn sonst verlieren die Gebietskörperschaften das Interesse an der Pflege ihrer eigenen Steuerquellen. Selbst distributiv gesehen erscheint eine hochgradige Nivellierung zweifelhaft. In einem föderativen Staat sind Unterschiede in der Struktur und der Intensität der Erfüllung staatlicher Aufgaben erwünscht. Sie stehen prinzipiell nicht im Widerspruch zu der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, soweit entsprechende regionale Unterschiede in den Bürgerpräferenzen vorliegen.

¹ Eine direkte Finanzierung der Sozialhilfe durch den Bund bzw. die Länder setzt voraus, daß die Sozialhilfe nicht mehr (sachlich unbegründet) als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, sondern als Fremdverwaltungsaufgabe angesehen wird. Andernfalls ist die alleinige Berücksichtigung einer überdurchschnittlichen Sozialhilfebelastung, die momentan praktiziert wird, durchaus systemkonform.

² Selbstverständlich darf der Finanzkraftausgleich die Finanzkraftangfolge der beteiligten Gebietskörperschaften nicht umkehren. Dies würde gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Übernivellierung verstoßen und auch dem distributiven Ziel zuwiderlaufen, das auf eine Verminderung vorhandener, nicht auf die Schaffung neuer Finanzkraftdifferenzen gerichtet ist. Die Forderung nach einer unveränderten Finanzkraftangfolge greift allerdings nicht, wenn im Finanzausgleich Sonderbedarfe anerkannt werden, die den Finanzkraftausgleich überlagern.

Abbildung 6 illustriert die verschiedenen Elemente des Ausgleichstarifs am Beispiel eines proportionalen Tarifs mit „Sockelgarantie“. Wenn die Bedarfsmeßzahl die Ausgleichsmeßzahl übersteigt ($BMZ > SMZ$), erhalten die Gemeinden Schlüsselzuweisungen. Ihre relative Finanzkraft wird dadurch nach Maßgabe des Ausgleichssatzes (in der Abbildung 50%) proportional zur Differenz zwischen BMZ und SMZ angehoben. Die Sockelgarantie gewährleistet darüber hinaus, daß besonders finanzschwache Gemeinden eine bestimmte Mindestfinanzkraft nach Finanzausgleich erreichen (in der Abbildung 75%). Abundante Gemeinden ($SMZ : BMZ > 100\%$) erhalten keine Schlüsselzuweisungen.

Empfehlenswert erscheint unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Landesgebiet die Festlegung eines Mindestniveaus der kommunalen Finanzausstattung je Einwohner im Sinne einer Untergrenze. Daß eine Sockelgarantie die „Leistungsanreize“ der besonders finanzschwachen Gemeinden nahezu beseitigt, ist ein unvermeidlicher allokativer Nachteil, der aus distributiven Gründen akzeptiert werden muß. Die Sockelgarantie reduziert die Verteilungsmasse für den „normalen“ Ausgleich, was sich formal in einem sinkenden Grundbetrag und materiell in einem rückläufigen effektiven Ausgleichssatz oberhalb der Grenze niederschlägt.

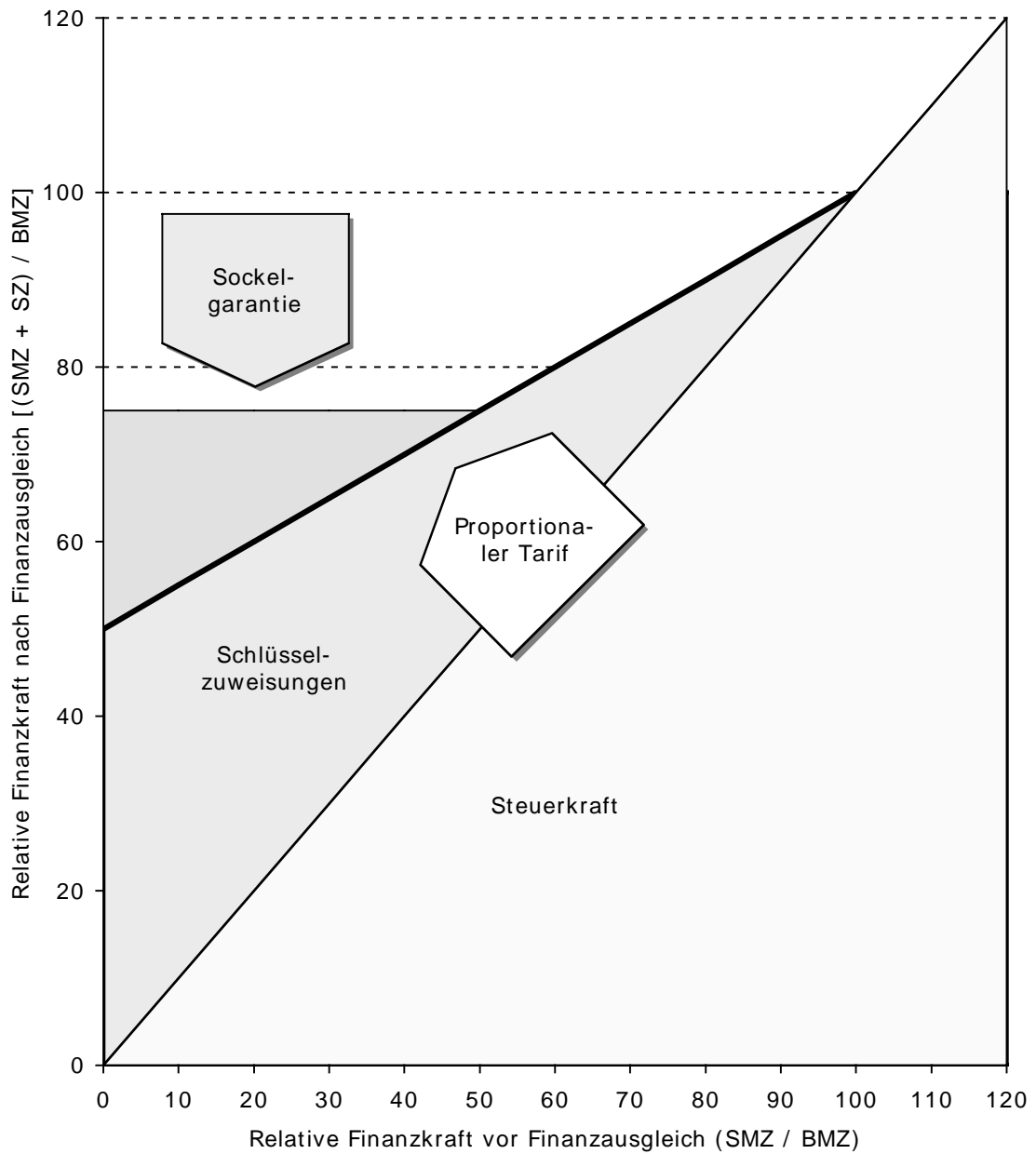
Die durchgängige Anwendung eines proportionalen Ausgleichstarifs¹ ist im kommunalen Finanzausgleich nicht möglich, da das Verfahren keine direkten horizontalen Ausgleichszahlungen, sondern vertikale Zuweisungen mit horizontalem Effekt vorsieht. Dabei erhalten nur solche Gebietskörperschaften Schlüsselzuweisungen, deren Finanzkraft vor Finanzausgleich kleiner ist als ihr im Verfahren gemessener Finanzbedarf. Sogenannte abundante Gemeinden, deren Finanzkraft bereits vor Finanzausgleich ihren Finanzbedarf übersteigt, erhalten keine Zuweisungen, müssen aber in der Regel auch keine Mittel abgeben. Dadurch wird der Ausgleich nach oben begrenzt, was die besonders finanzstarken Gemeinden gegenüber dem rein horizontalen Ausgleichsverfahren besserstellt².

Der Ausgleichstarif ist übrigens kein zuverlässiges Maß für die Nivellierungsintensität des Systems, denn über die effektiven Ausgleichseffekte der Schlüsselzuweisungen entscheidet vor allem die Schlüsselmasse, die über den Grundbetrag den „Finanzbedarf“ fixiert. Bei einer Erhöhung der Schlüsselmasse steigt der Grundbetrag. Alle zuweisungsberechtigten kommunalen Gebietskörperschaften erhalten dann zusätzlich gleiche Beträge pro (veredeltem) Einwohner. Die relativen Abstände zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gebietskörperschaften werden also kleiner, wenn die gesamte Schlüsselmasse wächst.

¹ Zwischen Ober- und Untergrenze sind unterschiedliche Ausgleichstarife denkbar, doch erscheint der Proportio-
naltarif besonders einfach und transparent.

² Referenzsituation ist hier die Verteilung der gesamten Schlüsselmasse nach Einwohnern und ein nachfolgender
horizontaler Finanzausgleich unter den Gemeinden. Ein solches Verfahren wird im Länderfinanzausgleich ange-
wandt, der mit hohen progressiven Abschöpfungen operiert. Solange keine abundanten Gemeinden existieren,
sind der vertikale Finanzkraftausgleich mit horizontalem Effekt und die Verteilung der Schlüsselmasse nach Ein-
wohnern mit nachfolgendem horizontalen Finanzausgleich in ihren Wirkungen grundsätzlich äquivalent. Eine stär-
kere Einbindung der abundanten Gemeinden in den Finanzausgleich kann durch die Erhebung einer Finanzaus-
gleichsumlage auf die über dem Landesdurchschnitt liegende Finanzkraft erreicht werden.

Abbildung 6

Ausgleichstarif mit Sockelgarantie

4 Bausteine einer Reform des Finanzausgleichs

Die kommunale Finanzverfassung weist einige grundlegende Defekte auf, die eine sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen erschweren. Darüber hinaus kann aber auch der kommunale Finanzausgleich im engeren Sinne in wichtigen Punkten nicht überzeugen. Abschließend sollen die wesentlichen Bausteine einer Reform des Gemeindefinanzausgleichs skizziert werden.

Unzulängliche Lösungen im vertikalen Finanzausgleich belasten den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne mit Problemen, die sachgerecht nur im Rahmen der Zuordnung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Staatsebenen gelöst werden können. Dies betrifft zum einen die Finanzausstattung der Gemeinden vor Finanzausgleich, die in Niveau und Struktur unter den gravierenden Mängeln der Gewerbesteuer leidet. Eine zufriedenstellende Lösung aus kommunaler Sicht wäre die Wertschöpfungssteuer, so daß an dieser Option – trotz aller politischen Widerstände – festgehalten werden sollte¹. Der zweite zentrale Punkt ist die wirksame Umsetzung des Konnexitätsprinzips im Sinne der Gesetzes- anstelle der Verwaltungskausalität. Spätestens bei einer Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe sollte der Bund seine Ausgabenverantwortung für die Sozialhilfe wirksam wahrnehmen.

Eine ausgewogene Primärverteilung entlastet den Finanzausgleich im engeren Sinne und erhöht damit die Aussichten auf eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden nach Finanzausgleich. Freilich erscheinen auch die Finanzausweisungen selbst reformbedürftig. Ihre Bedarfsgerechtigkeit wird von der Berücksichtigung einer Vielzahl von Sondertatbeständen im Rahmen der Bestimmung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs keineswegs befördert. Vielmehr resultiert daraus in der Summe ein unüberschaubares System, dessen effektive Ausgleichswirkungen sich selbst Fachleuten kaum noch erschließen. Ein einfaches und nachvollziehbares Regelwerk würde diesen Mißstand beseitigen und müßte keineswegs mit unzulänglichen Ausgleichsergebnissen erkaufte werden.

Die klare Trennung zwischen dem Finanzkraftausgleich und der Berücksichtigung von Sonderbedarfen würde die Meßlatte für die Anerkennung von Ausnahmetatbeständen zweckmäßigerweise erhöhen. Ein Sonderbedarf muß eindeutig definiert und bestimmt werden, er muß von erheblicher Bedeutung sein und er darf typischerweise nur in wenigen Gemeinden anfallen. Seine Anerkennung im Finanzausgleich setzt zudem voraus, daß das Problem nicht zufriedenstellend gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gelöst werden kann.

Bei Erfüllung all dieser Kriterien ist ein Sonderbedarf grundsätzlich zu berücksichtigen. Es stellt sich aber die Frage, wie dies am besten geschieht. Völlig deplaziert ist der Einbau in die Finanzkraftmeßzahl, weil dabei Meß- und Bedarfsaspekte vermischt werden. Aber auch die Integration von Sonderbedarfen in das System der Schlüsselzuweisungen hat gravieren-

¹ Aus kommunaler Sicht muß vor allem sichergestellt werden, daß die ortsansässigen Unternehmen einen eigenen Beitrag zur Finanzierung der lokalen Infrastruktur leisten. Dies gewährleistet das BDI-VCI-Modell einer kommunalen Einkommensteuer anstelle der Gewerbesteuer jedenfalls nicht. Eine kommunale Wertschöpfungssteuer dient durchaus den Interessen der Wirtschaft, denn sie dürften bei den Gemeinden mehr Aufmerksamkeit finden, wenn alle Unternehmen auch erkennbar in die Gemeindekasse einzahlen.

de Nachteile. Zum einen fehlt der direkte Bezug zu den speziellen kommunalen Leistungen und damit der Steuerungseffekt. Zum anderen impliziert die finanzkraftabhängige Verrechnung von Sonderbedarfen die Gefahr einer horizontalen Ungleichbehandlung. Selbst abundante Gemeinden müssen einen Sonderbedarf geltend machen können, weil sie sonst gegenüber ebenso wohlhabenden Gemeinden ohne Sonderbedarf benachteiligt werden.

Aus diesem Befund ergibt sich eine klare Reformperspektive. Nahezu alle relevanten Sonderbedarfe lassen sich aus der Verteilung der Schlüsselzuweisungen ausklammern und gegebenenfalls durch Zweckzuweisungen ausgleichen. Die Schlüsselzuweisungen können sich dann auf den reinen Finanzkraftausgleich konzentrieren. Gegen eine solche Lösung könnte man einwenden, daß damit ein Verlust an kommunaler Finanzautonomie verbunden sei. Dabei handelt es sich allerdings überwiegend um einen nur „gefühlten“ Verlust. Erstens soll der Einsatz von Zweckzuweisungen auf wenige Sachverhalte begrenzt bleiben. Zweitens absorbieren die Sonderbedarfe auch heute einen Teil der Schlüsselmasse, so daß sich die Mittel zur Deckung des allgemeinen Bedarfs durch eine Umstellung kaum verändern dürften. Schließlich muß man sehen, daß dem geringfügigen Autonomieverlust eine effizientere Berücksichtigung von speziellen Bedarfsaspekten gegenüberstehen würde.

Insgesamt lautet daher das Fazit: Die Voraussetzungen für den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne müssen durch eine Stärkung der Position der Gemeinden in der Finanzverfassung verbessert werden. Die Verteilung der Finanzaufweisungen sollte umgestellt werden auf ein System mit zwei klar getrennten Ebenen. Hauptaufgabe der Schlüsselzuweisungen ist dabei der Finanzkraftausgleich, während anerkannte Sonderbedarfe im wesentlichen durch Zweckzuweisungen abgedeckt werden sollten.

Literatur

Haverkamp, F. (1988), Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, in: O.-E. Geske (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, München, S. 55 ff.

Junkernheinrich, M. / Micosatt, G. (1998), Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.

Junkernheinrich, M. (2002), Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Juni 2002 zur Reform des Gemeindefinanzsystems [06.06.2002].

http://www.uni-trier.de/~kuk/aktuelles/aktuelles_gutachten_gemeindefinanzreform.html

Kuhn, T. (1993), Determinanten der Staatsausgaben: Bevölkerung und Urbanisierung, in: ifo-Studien, Heft 2, S. 127 ff.

Scherf, W. (1998), Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 90, Frankfurt am Main.

Scherf, W. (2000), Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich, in: R. Lüdeke, W. Steden, W. Scherf (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik, Festschrift für Alois Oberhauser, Berlin, S. 499 ff.

Scherf, W. (2002), Ersatz der Gewerbesteuer durch eine anrechenbare Wertschöpfungsteuer, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 603 ff.

Steinherr, M. / Parsche, R. (1998), Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich des Landes Rheinland-Pfalz, ifo studien zur finanzpolitik 66, München.

Vesper, D. (2000), Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 185, Berlin

Zimmermann, H. (1999), Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden.

Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für VWL II – Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Bisher erschienene Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

01 – 1985	J. K. Brunner, H.-G. Petersen, Marginale Abgabenbelastung – Zur Lage in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland
02 – 1985	H.-G. Petersen Laffer-Kurve und „Schwarze Kasse“ respektive Steuervermeidung und -hinterziehung in einfachen makroökonomischen Modellen
03 – 1986	F. Hinterberger, K. Müller, H.-G. Petersen „Gerechte“ Tariftypen bei alternativen Opfertheorien und Nutzenfunktionen
04 – 1986	M. Hüther Entstehung und Ausbau der landesherrlichen Steuer im spätmittelalterlichen Bayern. Ein Beitrag zur Finanzgeschichte
05 – 1986	J. Falkinger Wachstum und Sättigung
06 – 1986	H.-G. Petersen Theorie und Praxis der Alterssicherung – Stand, Ansatzpunkte für Reformen und ihre Auswirkung in der Bundesrepublik Deutschland
07 – 1986	H.-G. Petersen Programm- und Ergebnissammlung zu: Theorie und Praxis der Alterssicherung
08 – 1986	H.-G. Petersen Mikroökonomische Simulationsmodelle zur Erhöhung der Rationalität in Steuer- und Sozialpolitik
09 – 1987	F. Hinterberger, K. Müller Verteilungswirkungen der Einkommensteuertarifreform 1990
10 – 1987	A. Bohnet, M. Beck Der Einfluß der Einkommensteuer auf Arbeitsleistung und X-Ineffizienz im Unternehmen
11 – 1987	H.-G. Petersen The Laffer Curve and „Illicit Cash“ in Simple Macroeconomic Models
12 – 1987	M. Hüther Der Dreißigjährige Krieg als fiskalisches Problem: Lösungsversuche und ihre Konsequenzen
13 – 1987	A. Bohnet, N. Penkaitis Vergleich des Lebensstandards und der Konsumgewohnheiten zwischen der RSFSR und den baltischen Unionsrepubliken
14 – 1988	H.-G. Petersen Wer trägt die Einkommensteuerlast? Aufkommensentwicklung und Verteilungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 1965 – 1990
15 – 1988	F. Hinterberger Zur Interpretation von Umverteilungsmaßen bei sich schneidenden Lorenzkurven
16 – 1988	S. Hermann Ansätze zu einer Integration von Steuer- und Sozialsystem
17 – 1988	M. Beck, Th. Luh Die Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland: Darstellung ihrer Ausgestaltung und Analyse ausgewählter Wirkungen
18 – 1988	H.-G. Petersen Realisierungsmöglichkeiten einer umfassenden Steuer- und Sozialreform
19 – 1989	A. Bohnet Die Rolle des Staates in den wirtschaftspolitischen Leitbildern des Liberalismus, des Neoliberalismus und des Interventionismus
20 – 1989	G. Pöll Ramsey-Regel und indirekte Besteuerung

21 – 1989	H.-G. Petersen Internal and External Pressures to Reform the German Tax and Transfer System – Tax Harmonization, Common Market, and Monetary Integration in a Political-Economic Perspective
22 – 1989	F. Hinterberger, M. Müller, H.-G. Petersen Simulation eines Ausgabensteuersystems für die Bundesrepublik Deutschland
23 – 1989	M. Hüther Probleme der Tarifgestaltung in integrierten Steuer-Transfer-Systemen
24 – 1989	A. Bohnet, J. Clemens Konzepte konjunkturneutraler Haushaltsgestaltung: Darstellung und Bewertung
25 – 1989	F. Hinterberger Zur Messung der Umverteilung: Eine Verallgemeinerung
26 – 1989	Th. Nagel Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende finanzielle Belastung der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Haushalte
27 – 1989	K. Müller Produktiver Konsum und Wachstum – ein Problem der Kapital- und Wachstumstheorie
28 – 1989	M. Hüther, M. Müller, H.-G. Petersen, B. Schäfer Microsimulation of Alternative Tax and Transfer Systems for the Federal Republic of Germany
29 – 1989	M. Hüther Geistesgeschichtliche Ursachen für die Entstehung der Nationalökonomie: Adam Smith, Aufklärung und Theodizee
30 – 1990	M. Beck Die Effizienz staatlicher und privater Industrieunternehmen in Polen 1987 – Eine empirische Analyse mittels einer nichtparametrischen Frontier Production Function
31 – 1990	F. Hinterberger Entscheidungsfreiheit als Erklärungsprinzip und Wert und ihre Bedeutung für die Ableitung wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs
32 – 1990	M. Heilmann Ein Klassiker der Finanzwissenschaft. Lorenz von Stein zum 100. Todestag am 23. September 1990
33 – 1990	H.-G. Petersen Ökonomik, Ethik und Demokratie – Eine Einleitung zu einer Vorlesung an der Handelshochschule Leipzig
34 – 1990	M. Hüther Zum aktuellen Integrationsbedarf in der deutschen Steuer- und Sozialpolitik
35 – 1991	F. Müller, M. Beck Versteckte Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisches Problem: Definition und Messung am Beispiel bundesdeutscher Wasserversorgungsunternehmen
36 – 1991	F. Hinterberger, M. Hüther Selbstorganisation: Märkte, Staat und Institutionen. Zu Herkunft und Bedeutung der Idee der Selbstorganisation in der Nationalökonomie
37 – 1991	F. Hinterberger Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Aktivitäten aus der Sicht neuerer ökonomischer Theorien privatwirtschaftlichen Verhaltens – Projektbeschreibung
38 – 1991	M. Hüther Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Grundeinkommensvorschlägen
39 – 1991	M. Hüther, H.-G. Petersen Taxes and Transfers – Financing German Unification
40 – 1991	F. Hinterberger Economic Self-Organization and the State
41 – 1992	M. Hüther Ist die Finanzpolitik noch zu retten?
42 – 1992	H. Schmidt Auswirkungen des EG-Binnenmarktes 1992 auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland

43 – 1992	K. Müller Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung regenerativer Energien – das Beispiel der Windenergie
44 – 1993	H.-G. Petersen Politische Ökonomie von Nationalismus und Migration
45 – 1994	H.-G. Petersen Ökonomische Theorie der Politik. Ihr Beitrag zur Überwindung der Krise der Demokratie
46 – 1994	Ch. Sowada Landwirtschaft im Systemumbruch am Beispiel Polens. Ausgewählte Probleme aus ökonomischer Sicht
47 – 1995	K. Müller Lean Government – Ursachen von Effizienzdefiziten, Ansatzpunkte und Voraussetzungen einer Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor
48 – 1997	W. Scherf Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?
49 – 1997	A. Bohnet Arbeitslosigkeit in Deutschland als soziales und ökonomisches Problem
50 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Ursachen der Arbeitslosigkeit und Ansätze zur Beschäftigungspolitik
51 – 1998	A. Bohnet, M. Schratzenstaller Fiskalpolitik als Instrument der makroökonomischen Stabilisierung in Marktwirtschaften
52 – 1998	Martin T. Bohl Testing the Long-Run-Implications of the Neoclassical Stochastic Growth Modell: A Panel-Based Unit Root Investigation for West German Länder 1970-1994
53 – 1998	W. Scherf Mehr Gerechtigkeit und mehr Beschäftigung durch die Einkommensteuerreform?
54 – 1998	W. Scherf Einkommen, Vermögen und Verteilung aus makroökonomischer Sicht
55 – 1998	A. Bohnet, S. Heck Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik nach der Vereinigung
56 – 2000	W. Scherf Orientierungsgrößen und gesamtwirtschaftliche Wirkungen der Nominallohnpolitik
57 – 2000	I. Bischoff und K. Hofmann Rent Seeking als Classroom Game – ein Erfahrungsbericht
58 – 2000	I. Bischoff Industry structure and subsidies – a contribution to the positive theory of subsidization
59 – 2001	W. Scherf Das Hessen-Modell zur Reform des Länderfinanzausgleichs
60 – 2001	K. Hofmann und W. Scherf Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden
61 – 2001	I. Bischoff und S. Heck Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre
62 – 2001	I. Bischoff Determinants of the influence of voters and interest groups on the political decision making process
63 – 2002	I. Bischoff Institutional choice in social dilemmas – an experimental approach
64 – 2003	I. Bischoff Electoral competition in a multidimensional political arena – parallel moves instead of convergence in policy platforms
65 – 2003	R. Weiß, K. Hofmann und E. Damm Ein neues Notopfer Berlin? Konsequenzen einer Haushaltsnotlage